Calle 94A No. 13-59. Of.: 303
Conmutador: 623 7773 Fax: 623 7973
www.cej.org.co
E-mail cej1@col1.telecom.com.co
Santafé de Bogotá, D.C.

Justicia para el nuevo siglo:

Aportes a la Agenda de Gobierno

1998 -2002

Santa Fe de Bogotá, Julio 28 de 1998

Justicia para el nuevo siglo:

Aportes a la Agenda de Gobierno

1998 -2002

Santa Fe de Bogotá, Julio 28 de 1998

CORPORACION EXCELENCIA EN LA JUSTICIA

Alfredo Fuentes Hernández
Director Ejecutivo
Marcela Moreno Santamaría
Secretaria General
Hernando Herrera Mercado
Métodos Alternativos de Conflictos
Marcela Cárdenas Rojas
Gerente Misión Justicia para el Nuevo Siglo
Martha Cecilia Castro Rubiano
Comunicaciones
Cristina Motta Torres
Editora Publicaciones

JUNTA DIRECTIVA

Rafael Santos
Presidente

J.Mario Aristizabal
Jorge Cárdenas
Carlos Fernando Cortés
Fabio Gallego
Leonidas López
Rodrigo Noguera
Arturo Solarte
Juan Sebastián Betancur
Guillermo Carvajalino
William Fadul
Germán Jaramillo
Alejandro Martínez
Ramiro Santa
Jesús Villamizar

CONSEJO ASESOR

Rodrigo Gutiérrez
Coordinador

Eduardo Aldana
Gloria María Borrero
Manuel José Cepeda
María Mercedes Cuellar
Juan Luis Londoño
Adriana Polanía
Jack Goldstein
Alejandro Bonivento
Jorge Hernán Cárdenas
Isabel Cuadros
Rodrigo Gutiérrez
Néstor Humberto Martínez
María Eugenia Querubín

INDICE

		Pag.
RESUMEN EJECUTIVO		5
1.	Cambiar la estrategia frente a los problemas pendientes de la justicia colombiana	5
2.	Recomendaciones de política	7
A.	**INTRODUCCION**	12
B.	**NECESIDAD DE REPLANTEAR LAS ESTRATEGIAS EN LA JUSTICIA COLOMBIANA**	13
C.	**RECOMENDACIONES PARA LA AGENDA DE JUSTICIA 1998-2002**	15
1.	**PROPUESTAS SOBRE IMPUNIDAD Y POLÍTICA CRIMINAL**	15
1.1	Prevención del delito	17
1.2	Política penitenciaria y de rehabilitación	18
1.3	Reforma del proceso penal	19
1.4	Institucionalización de la política criminal	21
2.	**PROPUESTAS SOBRE CONGESTION Y ATRASO JUDICIAL**	22
2.1	Políticas de demanda y acceso a la justicia	23
2.2	Políticas de gestión y modernización de la justicia	26
2.3	Políticas sobre procedimientos judiciales y gestión procesal	30
D.	**PROPUESTAS EN RELACION CON EL PROGRAMA DE JUSTICIA DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL**	32
ANEXO 1		
PROPUESTA DE REFORMA AL PROCEDIMINETO PENAL		33
1.	Descripción de los esquemas procesales vigente y propuesto	33
2.	Implicaciones de la reforma procesal penal	35
3.	Elementos jurídicos para la adopción de la reforma	36
4.	Comparación nacional e internacional entre modelos procesales penales	38
ANEXO 2		
«PROPUESTAS PARA EL CAMBIO EN MATERIA DE JUSTICIA»		45

RESUMEN EJECUTIVO

1. CAMBIAR LA ESTRATEGIA FRENTE A LOS PROBLEMAS PENDIENTES DE LA JUSTICIA COLOMBIANA

La **Corporación Excelencia en la Justicia, CEJ,** inició desde mediados de 1997 un trabajo investigativo de largo alcance denominado **Misión Justicia para el nuevo siglo**, cuyo objetivo es identificar obstáculos y proponer políticas en aras de un sistema de justicia eficiente y de amplia cobertura. Con el inicio del nuevo gobierno el presidido por el doctor Andrés Pastrana Arango y su Vicepresidente doctor Gustavo Bell Lemus a partir del próximo siete de agosto, la Corporación ha considerado conveniente y oportuno presentar a su consideración un informe de avance de la Misión con unas pocas recomendaciones de política que podrían tener un impacto amplio y de largo plazo en la superación de los problemas de impunidad, congestión y atraso judicial que resienten gravemente a la justicia colombiana.

La justicia adquirió especial relevancia en la década de los años noventa. La reforma constitucional de 1991 permitió la creación de entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para un mejor cumplimiento de la función judicial dentro del Estado Social de Derecho y para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales. Adicionalmente, la consolidación de la autonomía presupuestal, la ampliación del ámbito de los métodos alternativos de solución de conflictos y la consagración de algunos derechos como el de tutela, abrieron espacios para un mayor acercamiento de los ciudadanos con la justicia.

En lo corrido de la década se han registrado progresos en la lucha contra el delito, un desarrollo incipiente pero alentador de los métodos alternativos de solución de conflictos, la aplicación amplia de la acción de tutela, la puesta en aplicación de algunas medidas para readecuar y mejorar la oferta de administración de justicia y los primeros pasos en la mejora de productividad de los funcionarios de la Rama. No obstante, el cumplimiento de esta función pública continúa con un grave lastre de impunidad y congestión. A ello deben

agregarse problemas como la incapacidad gubernamental para ofrecer a los reclusos condiciones mínimas para el cumplimiento de las penas y una potencial rehabilitación.

La reforma de 1991 significó que los recursos humanos y presupuestales que el país consagra a la justicia se elevaran de manera significativa. Sin embargo, este esfuerzo no se ha traducido en inversiones necesarias para la capacitación y mejora sensible de la productividad del servicio, lo cual señala el riesgo de burocratización de las respuestas a los problemas del sistema. Por otra parte, no se han desplegado esfuerzos suficientes del Estado y de la sociedad civil para ampliar canales dirigidos a la prevención y la solución de conflictos por vías diferentes al litigio.

La estrategia de aumentar los recursos y la oferta institucional de justicia parece agotada frente a la penuria de las finanzas gubernamentales. Una mejor justicia para el siglo XXI exige explorar nuevas estrategias basadas, en **primer lugar**, en una **reasignación de recursos y fortalecimiento de las dimensiones de planeación y gerencia de las principales entidades rectoras del sector justicia** (Fiscalía y Consejo Superior de la Judicatura) **a fin de lograr mejores resultados en la gestión y operación descentralizada de los recursos humanos, físicos y tecnológicos**.

En **segundo lugar**, frente al legado de un sistema jurídico que fomenta los procedimientos escritos y burocráticos, **es inaplazable una reingeniería procesal y de trámites** basada en un esfuerzo de reducción de diligencias, etapas y términos, actualización de competencias y control a los efectos dilatantes que generan apoderados y partes. Igualmente, las responsabilidades procesales de los empleados judiciales y auxiliares deberían replantearse, así como abrirse un mayor espacio a la desjudicialización prevista en el artículo 116 de la Constitución. Finalmente para que la solución de conflictos no sea sólo el resultado final de un proceso judicial, deberían adoptarse medidas para darle mayor efectividad a las instancias procesales de conciliación.

En **tercer lugar**, la búsqueda de nuevas estrategias para la justicia debe **incorporar explícitamente el objetivo de ampliar su cobertura para un alto porcentaje de la población no tiene acceso a ella, especialmente los sectores más pobres de la sociedad**. La ineficacia de los procesos formales y la debilidad de mecanismos para resolver pequeñas causas hace que los ciudadanos sigan percibiendo como distante e inoperante a la justicia. Es inaplazable el fortalecimiento del sistema nacional de asistencia legal popular, incluyendo la defensoría pública, las Casas de Justicia y los consultorios jurídicos, donde la sociedad civil puede jugar un importante papel de apoyo. El desarrollo de la conciliación en equidad, actualmente abandonada por el Estado, lo mismo que la reglamentación de los jueces de paz contribuirían a ensanchar los mecanismos sociales de solución de conflictos.

Así mismo, la profundización de la conciliación como requisito de procedibilidad, es decir, como una condición previa de acceso a la vía judicial, garantizaría el uso generalizado de este mecanismo y promovería la cultura de entendimiento directo entre las partes para la solución extrajudicial de sus diferencias. Los espacios de autoregulación social podrían también enriquecerse con políticas sostenidas de educación cívica ciudadana, así como con soluciones políticas a la violencia ejercida por los grupos armados que ha debilitado dramáticamente a la administración de justicia y exacerbado la impunidad penal.

2. RECOMENDACIONES DE POLITICA

Las recomendaciones de política más específicas que propone la **Corporación Excelencia en la Justicia** al nuevo gobierno y a las autoridades de la Rama Judicial se dividen en dos: propuestas sobre impunidad y política criminal y propuestas para atacar la congestión y el atraso judicial.

2.1 Propuestas sobre impunidad y política criminal

La **Corporación Excelencia en la Justicia** considera que una aproximación realista, selectiva y duradera a la solución del fenómeno de la impunidad debería partir del impulso de cuatro estrategias concretas y complementarias: 1) fortalecimiento de las políticas de prevención; 2) replanteamiento integral de la política penitenciaria y de rehabilitación; 3) adopción de un sistema procesal penal moderno, eficiente y ágil; y 4) instauración de un mecanismo de coordinación serio y de alto nivel entre las principales instituciones del sistema penal.

Las **políticas de prevención del delito** se deberían desarrollar en coordinación con autoridades municipales, de acuerdo con las causas y expresiones de la violencia y criminalidad, para lo cual es necesario hacer mayores esfuerzos de investigación de casos y de armonización de estadísticas. Entre las políticas relevantes se destacan las concernientes al control del porte de armas y consumo de alcohol, el desarrollo de nuevas formas de operación preventiva de la Policía en barrios y comunas con el respaldo de sus habitantes, y la ampliación de mecanismos de desconcentración de los servicios de justicia.

El replanteamiento de la **política penitenciaria y de rehabilitación** debería basarse en la construcción y remodelación de centros de reclusión con el apoyo de la inversión privada; el impulso de políticas que aceleren las decisiones judiciales sobre la situación de los sindicados y amparen su derecho de defensa; y la puesta en marcha de esquemas nacionales y regionales para el tratamiento progresivo de los internos, incluyendo el apoyo a

la readaptación penal de los pospenados. Dentro de la política penitenciaria y de rehabilitación debe merecer especial atención al problema de la delincuencia y readaptación de los menores infractores, que no sólo son blanco de la violencia, sino que participan crecientemente como agresores en infracciones a la ley penal.

La **reforma procesal penal** propuesta, que debería desarrollarse en coordinación con la Fiscalía, se resume en la creación de un nuevo modelo de proceso más eficaz y garantista. Este conllevaría el fortalecimiento de la Policía Judicial, la modificación de la investigación previa, y la implementación de las facultades reglamentarias del Consejo Superior para darle mayor eficacia y oralidad a la etapa del juicio. Se trataría de establecer con claridad que la policía judicial investiga; la Fiscalía colabora como autoridad administrativa con la investigación y acusa de existir méritos para ello; y los jueces colaboran con la autorización de la práctica de ciertas medidas durante la investigación y, principalmente, juzgan a los acusados. La propuesta no requeriría de reforma constitucional (Anexo 1).

Finalmente, en cuanto a la **institucionalización de la política criminal**, se propone insistir en la creación de un Consejo Superior de Política Criminal, de primer nivel, a cargo del presidente de la República, que se encargue de la formulación y puesta en práctica de una política capaz de tener real efecto preventivo y disuasivo sobre el crimen: Este papel no lo puede cumplir la actual Comisión asesora del Ministro. El Consejo trabajaría con el soporte permanente de una secretaría técnica de alto nivel y tendría a su cargo funciones como las que preveía el artículo 124 de la Ley Estatutaria de la Justicia, declarado inconstitucional por la Corte.

2.2 Propuestas sobre congestión y atraso judicial

La acumulación de casos y la lentitud del servicio de justicia son el resultado, principalmente, de la creciente y compleja demanda de justicia que no encuentra suficientes espacios diferentes al proceso judicial para su pacífica solución; el excesivo formalismo y la parafernalia procesal que permiten toda clase de interferencias con la celeridad de los procesos; y la insuficiente productividad y desactualización de los recursos técnicos, gerenciales y humanos de la Rama.

En lo que se refiere a **políticas de demanda y acceso a la justicia**, la Corporación propone, por una parte, racionalizar el derecho de acceso a la justicia desarrollando las facultades de funcionarios judiciales para rechazar acciones temerarias, terminar casos que no cuentan con la colaboración de los interesados e imponer sanciones a quienes entorpezcan los procesos. Se recomienda también al Ministerio de Justicia liderar un proceso de mejora de la calidad de la enseñanza del derecho y crear comisiones permanentes y especializadas para recopilar y ordenar la explosión de legislación, que se ha convertido en factor de litigiosidad y morosidad.

Los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, deben convertirse no sólo en mecanismos de descongestión del aparato judicial, sino en estrategia para contribuir a fortalecer el tejido social de las comunidades locales, mediante la consolidación de espacios propios y legítimos de sociedad civil, para la resolución de conflictos. Además del fortalecimiento de la conciliación en equidad y de la reglamentación legal de los jueces de paz, la Corporación presenta en este informe ocho propuestas al próximo gobierno y a la Rama para dar mayor contundencia a la aplicación de las soluciones alternativas, incluyendo acciones educativas, profundización de la conciliación prejudicial obligatoria, fortalecimiento de la conciliación intraprocesal, seguimiento y evaluación de centros y personas autorizadas para conciliar, y ampliación de competencias a funcionarios administrativos.

En el campo de las **políticas de gestión y modernización de la justicia**, se propone que las autoridades impulsen cuatro programas:

1) *Fortalecimiento de los esquemas de administración y gestión de la Rama Judicial.* - A corto plazo, corresponde darle la importancia que requiere a la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y a la actual Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, para mejorar el diseño y evaluación de las políticas y planes sectoriales, así como facilitar el diálogo técnico con la Rama Ejecutiva, en beneficio de la consecución de recursos que demanda la inversión sectorial. A mediano plazo se propone desarrollar una propuesta concertada de readecuación del actual sistema de gobierno de la Rama en aras de reforzar las políticas de modernización con la participación de los órganos que la integran.

2) *Programas para incrementar la productividad:* Al respecto, deben continuar desarrollándose los mecanismos de la Ley 270 de 1996, haciendo énfasis en la pronta reorganización de la planta de personal para contar con despachos más funcionales y acordes con las demandas regionales de justicia. Otras recomendaciones contemplan el mantener y mejorar los criterios del sistema de calificación de jueces y funcionarios; vincular el sistema de asignaciones salariales a la productividad; y adoptar modelos de gestión de despachos que han probado ser exitosos en Colombia. Finalmente, para la financiación del rubro de inversión del próxi-

mo Plan de Desarrollo, se recomienda evaluar la contratación de un crédito externo dirigido a la capacitación y adopción generalizada de modelos de gestión de juzgados y procesos judiciales.

3) *Descentralización de las políticas de justicia.-* Con miras a fortalecer la gestión judicial y la garantía de los derechos fundamentales, se recomienda que el Gobierno lidere con el Consejo Superior de la Judicatura un proceso coherente de descentralización de los servicios de justicia, especialmente los relacionados con la problemática de la familia, de los menores, de los derechos humanos y de la seguridad y convivencia ciudadana. Este proceso requiere una integración de los servicios de justicia del nivel nacional con los municipales para ofrecer un servicio coordinado y sistémico, en bien de la calidad y capacidad de respuesta de la justicia.

4) *Políticas especiales de descongestión.-* Una herencia jurídica superior a los 4 millones de procesos sin solucionar es un lastre que la administración difícilmente podrá superar. Las emergencias judiciales y las brigadas de descongestión intentan dar de baja a ciertos expedientes por razones jurídicas o procesales, pero no se han estudiado las ventajas que tendría una legislación de punto final para despejar de una vez el sistema. El Consejo Superior debiera utilizar las herramientas del Artículo 63 de la Ley Estatutaria de la Justicia con el fin de ayudar a descongestionar ciertos despachos. Igualmente, gobierno y Consejo deberían aprovechar de inmediato los mecanismos de descongestión que ofrece la Ley 446 de 1998 con la colaboración de Facultades de Derecho. Finalmente, la congestión judicial requiere adoptar medidas concertadas para que la acción de tutela no siga generando un atraso considerable en el procesamiento y despacho de los asuntos propios de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Por último, en cuanto a las **políticas sobre procedimientos judiciales y gestión procesal**, las propuestas se dirigen, en primer término, a recomendar la contratación con terceros de una serie de actividades tales como las notificaciones, remates y el manejo de títulos, en beneficio de un servicio más profesional y de evitar el desgaste de funcionarios judiciales en asuntos que no les permiten una adecuada dedicación a los aspectos sustantivos de los negocios jurídicos. También se propone reglamentar una separación de los oficios relacionados con la preparación del proceso y su administración, de aquellas determinaciones legales que habrán de dirigirse a la solución del conflicto y a la salvaguarda de los derechos y garantías procesales. Se recomienda, así mismo, incentivar un mayor conocimiento de algunas reformas facilitadoras de los procedimientos de la reciente Ley 446 de

1998, en especial las previstas en los artículos 10, 20 y 29.

Finalmente, para solucionar el problema del peso significativo de los juicios ejecutivos en la congestión, se recomienda introducir ajustes administrativos y elaborar un proyecto de ley para agilizarlos y lograr elevar la baja capacidad de evacuación que los juzgados civiles han demostrado en este tipo de procesos. Con base en las conclusiones del estudio de campo con la Rama Judicial y el sector financiero que adelanta la **Corporación Excelencia en la Justicia**, se aportarán elementos muy precisos para colaborar con el Ministerio de Justicia en la orientación de los proyectos normativos del caso.

El informe de la **C.E.J.** al nuevo gobierno culmina con un desarrollo de las propuestas que el Presidente Electo y su Vicepresidente plantearon al país durante la campaña presidencial, relacionadas con el fortalecimiento de la administración de justicia. Se trata de un conjunto de recomendaciones específicas sobre las actividades que correspondería poner en marcha para dar aplicación a los planteamientos de la campaña (Anexo 2).

JUSTICIA PARA EL NUEVO SIGLO: APORTES A LA AGENDA DE GOBIERNO 1998 - 2002

A. INTRODUCCION

El aparato institucional de justicia es la piedra angular del sistema de resolución de conflictos y cumple unas funciones esenciales en el seno de una organización social. El concepto más básico de esas funciones puede resumirse en dirimir conflictos entre particulares, entre éstos y el Estado, castigar las infracciones a la ley penal y defender el principio de la legalidad. La resolución de conflictos debe realizarse garantizando el acceso de todos los ciudadanos; gratuidad sin perjuicio de las expensas y costas; garantía del derecho de defensa; celeridad, eficiencia y transparencia en el servicio prestado; y autonomía e independencia de la Rama Judicial. La evaluación del aparato institucional de justicia de un país debe entonces consultar el cumplimiento de estos principios básicos.

Colombia es uno de los países del mundo donde la justicia ha sido sometida a las más fuertes presiones, de manera simultánea y por largos períodos. La debilidad y deficiente asignación de los recursos, el escaso reconocimiento social a la función jurisdiccional, la falta de programas para mejorar los recursos humanos y los juzgados, la politización y el excesivo formalismo para acceder a la justicia, fueron creando condiciones para una baja calidad del servicio, congestión e inequidad en el acceso. A este panorama difícil y que exigía respuestas de fondo y un programa de largo plazo, vino a agregarse en la década de los años ochenta la explosión de criminalidad y terrorismo alimentados por el narcotráfico y la agudización del conflicto armado. Adicionalmente, la justicia ha tenido que enfrentar tendencias más estructurales como la acelerada urbanización, las reformas de mercado, la ruptura de patrones culturales tradicionales y la deficiente calidad de las políticas públicas en áreas sociales, que generan complejas presiones y demandas sobre el sistema de solución de conflictos.

Esta conjunción de elementos adversos llevó a que en la década de los 90 la justicia haya adquirido especial relevancia. De hecho, desde 1991 puede afirmarse que la justicia colombiana está en construcción. Sin embargo, la mayor parte de los grandes problemas subsisten y es claro, entonces, que la justicia, y de manera más genérica los mecanismos de resolución de controversias, por ser construcciones sociales, deben continuar redefiniéndose para adaptarse a la evolución de la sociedad. De lo contrario, ésta se verá abocada a tener que renunciar a alcanzar objetivos cruciales como la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo y la consolidación de la democracia.

En años recientes, la sociedad civil ha venido tomando, poco a poco, consciencia sobre el rol preeminente de la justicia, la gravedad de sus dificultades y, sobre todo, la importancia de moldear un sistema confiable de derechos y deberes que le permita al país abordar el siglo XXI con esperanza de paz y de mayor bienestar social. Con este fin, los esfuerzos del Estado y de la sociedad civil deben unirse para buscar soluciones a los retos actuales e identificar mecanismos para enfrentar los futuros. En este contexto, la **Corporación Excelencia en la Justicia, CEJ**, ha considerado indispensable construir y articular una agenda con unos objetivos claros, con la voluntad de aportar al debate propuestas de política para garantizar el desarrollo de una nueva cultura ciudadana y la transformación del sistema de justicia y del derecho en el próximo siglo.

La **CEJ**, inició desde mediados de 1997, un trabajo investigativo de largo alcance denominado **Misión Justicia para el nuevo siglo**, cuyo objetivo es identificar obstáculos y proponer políticas en aras de un sistema de justicia eficiente y de amplia cobertura. Con el inicio del nuevo gobierno el presidido por el doctor Andrés Pastrana Arango y su Vicepresidente doctor Gustavo Bell Lemus a partir del próximo siete de agosto, la Corporación ha considerado conveniente y oportuno presentar a su consideración un informe de avance de la Misión con unas pocas recomendaciones de política que podrían tener un impacto amplio y de largo plazo en la superación de los problemas de impunidad, congestión y atraso judicial que resienten gravemente a la justicia colombiana.

B. NECESIDAD DE REPLANTEAR LAS ESTRATEGIAS EN LA JUSTICIA COLOMBIANA

La difícil situación que atraviesa el aparato de justicia no es nueva y ha sido objeto de múltiples estudios, análisis y propuestas de reforma en los últimos 20 años[1]. Algunas iniciativas se enfocaron a introducir modificaciones parciales a los componentes sustantivo o procedimental de los códigos o a instrumentar acciones temporales contra la congestión. Otras buscaron una mayor autonomía de los recursos públicos destinados al funcionamiento. Sin embargo, solo hasta la reforma constitucional de 1991, con la creación de entidades como el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, junto con la consolidación de la autonomía presupuestal, la ampliación del ámbito de los métodos alternativos de solución de conflictos y la consagración de algunos derechos como el de tutela, cambió de manera significativa el panorama institucional del sector y se abrieron espacios para un mayor acercamiento y colaboración de los ciudadanos con la justicia.

En lo corrido de la década de los años noventa se han registrado progresos en la lucha contra el delito, un desarrollo incipiente pero alentador de los métodos alternativos de solución de conflictos, la aplicación amplia de la acción de tutela, los primeros pasos en la mejora de productividad de los jueces y la puesta en aplicación de medidas para readecuar y mejorar la oferta de administración de justicia. No obstante, el cumplimiento de esta función pública continúa con un grave lastre de impunidad y congestión. A ello deben agregarse problemas como la incapacidad gubernamental para ofrecer a los reclusos condiciones mínimas para el cumplimiento de

[1] En 1976 el Presidente López intentó adelantar una reforma constitucional que tenía como uno de sus puntos centrales la justicia. Tampoco tuvo suerte la reforma de la administración Turbay.

las penas y una potencial rehabilitación.

Se requieren urgentes correctivos desde el Estado y la sociedad civil para evitar que fracasen los esfuerzos de reformas institucionales y financieras introducidas en los años noventa. De hecho, la justicia formal está viviendo una crisis de credibilidad y de adhesión por parte de los ciudadanos que recurren poco a ella, ya que la perciben lenta, ineficaz para castigar el delito y afectada por problemas de corrupción, según resultados de diferentes encuestas.

La reforma de 1991 significó que los recursos presupuestales que el país consagra a la justicia se elevaran de manera importante en la presente década. Este incremento se explica en gran medida por el crecimiento concomitante en las plantas de personal (26.352 funcionarios y empleados en 1990 a 40.932 en 1997) y por el esfuerzo inicial de ajustar las remuneraciones. Sin embargo, como puede verificarse en las cifras 1996-1998, cerca del 95% de los aportes presupuestales de la Nación a la Rama se destinan a financiar gastos de funcionamiento, lo cual señala el riesgo de burocratización de las respuestas a los problemas del sistema de justicia. La casi totalidad del 5% destinado a inversión, se concentra en construcción e infraestructura, restándole espacios mínimos a la modernización y a la capacitación, en perjuicio de la solución de problemas claves de productividad de la Rama.

La estrategia de aumentar los recursos y la oferta institucional de justicia parece agotada frente a la penuria de las finanzas gubernamentales. Una mejor justicia para el siglo XXI exige explorar nuevas estrategias basadas, en **primer lugar**, en una **reasignación de recursos y fortalecimiento de las dimensiones de planeación y gerencia de las principales entidades rectoras del sector justicia** (Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura) **a fin de lograr mejores resultados en la gestión y operación descentralizada de los recursos humanos, físicos y tecnológicos**.

En **segundo lugar**, frente al legado de un sistema jurídico que fomenta los procedimientos escritos y burocráticos, **es inaplazable una reingeniería procesal y de trámites** basada en un esfuerzo de reducción de diligencias, etapas y términos, actualización de competencias y control a los efectos dilatantes que generan apoderados y partes. Igualmente, las responsabilidades de los empleados judiciales en los procesos deberían replantearse, abrirse un mayor espacio a la desjudicialización prevista en el artículo 116 de la Constitución, así como reglamentarse el papel de los auxiliares de la justicia. Finalmente con el fin de que la solución de conflictos no sea solo el resultado final de un proceso judicial, deberían adoptarse medidas para darle mayor efectividad a las instancias procesales de conciliación.

En **tercer lugar**, la búsqueda de nuevas estrategias para la justicia debe **incorporar explícitamente el objetivo de ampliar su cobertura para un alto porcentaje de la población no tiene acceso a ella, especialmente los sectores más pobres de la sociedad**. La ineficacia de los procesos formales y la debilidad de mecanismos para resolver pequeñas causas hace que los ciudadanos perciban como distante e inoperante a la justicia. También inciden el desconocimiento de los derechos y deberes, el costo de los abogados y las barreras geográficas y culturales. Por último, en una sociedad donde se han generalizado las conductas delictivas y la indisciplina social, la demanda por justicia excede la oferta restringiéndose la efectividad de las instituciones judiciales mientras no cobren eficacia otros mecanismos, educativos, jurídicos y políticos, de autoregulación social.

La ampliación y mejora del acceso comprenderían, entre otras medidas, el fortalecimiento del sistema nacional de asistencia legal popular, incluyendo la defensoría pública, las Casas de Justicia y los consultorios jurídicos, donde la sociedad civil puede jugar un importante papel de apoyo. El desarrollo de la conciliación en equidad, actualmente abandonada por el Estado, lo mismo que una adecuada reglamentación de los jueces de paz contribuirían a ensanchar los mecanismos sociales de solución de conflictos. Así mismo, el establecimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, es decir, como una condición previa de acceso a la vía judicial, garantizaría el uso generalizado de este mecanismo y promovería la cultura de entendimiento directo entre las partes para la solución extrajudicial de sus diferencias.

Los espacios de autoregulación social podrían también enriquecerse con políticas sostenidas de educación cívica ciudadana, así como con soluciones políticas a la violencia ejercida por los grupos armados que ha debilitado dramáticamente a la administración de justicia y exacerbado la impunidad penal [2].

Así, entonces, el fortalecimiento de mecanismos de gestión, la reingeniería procesal y las políticas para ampliar el acceso contribuirían a combatir los principales flagelos que estructuralmente vienen resintiendo y desprestigiando a la justicia: la congestión y la impunidad (Véase Diagrama 1). En el capítulo siguiente de este informe la Corporación aborda en más detalle algunas propuestas de política para el nuevo gobierno, sustentadas en este marco conceptual que persigue la excelencia en la justicia. Varias de estas propuestas deberán ser ejecutadas directamente por la Rama Judicial, con la adecuada promoción del gobierno.

C. RECOMENDACIONES PARA LA AGENDA DE JUSTICIA 1998-2002

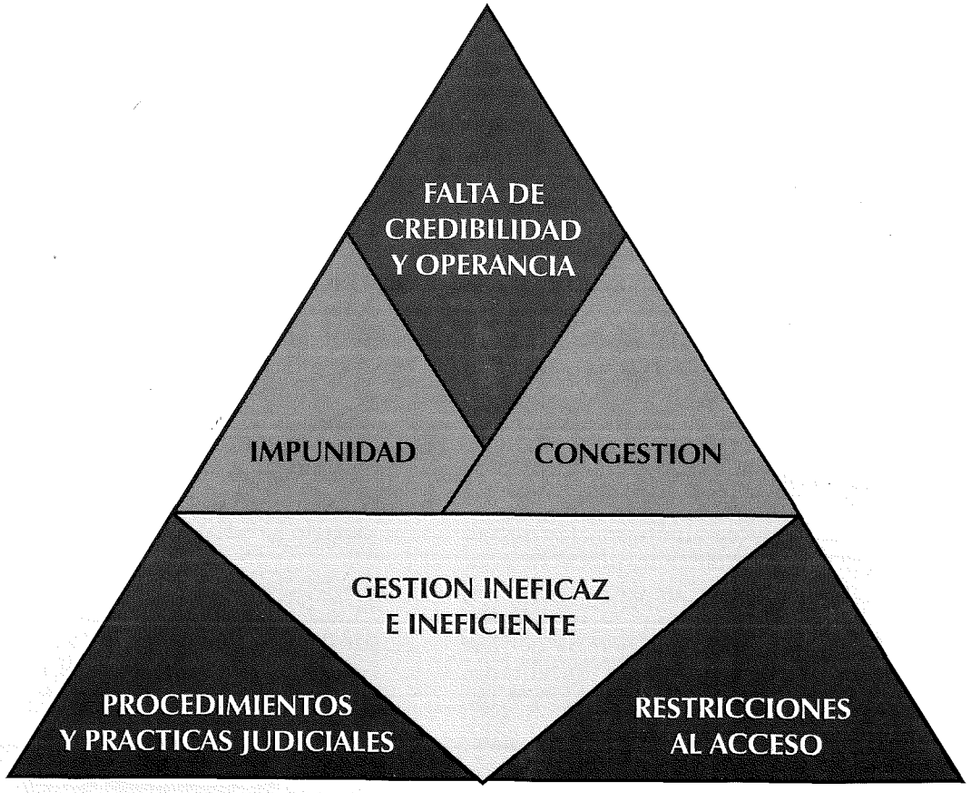
1. Propuestas sobre impunidad y política criminal

Es reconocido por el Presidente Electo Dr. Andrés Pastrana, que el problema más urgente de la Administración de Justicia es el de la impunidad[3]. Por ello, ha planteado la necesidad de recuperar la seguridad ciudadana como mecanismo para derrotar el crimen y agilizar y fortalecer el aparato jurisdiccional[4].

La impunidad en el área penal no puede concebirse únicamente desde un punto de vista estadístico, sino que debe analizarse como un problema social en la medida en que incide fuertemente en la falta de confianza ciudadana en el aparato judicial. Sin embargo, la sociedad civil no puede estar ajena al fenómeno y su contribución debería empezar por el estudio mismo de su real dimensión.

[2] Rubio Mauricio, "La justicia en una sociedad violenta". Documento CEDE 97-03, 1997.
[3] Entrevista Diario EL TIEMPO, Junio 28 de 1998.
[4] Andrés Pastrana Arango, **El Cambio Es Ahora**. Página 36.

DIAGRAMA 1
SITUACION JUSTICIA EN COLOMBIA



También, debe proponer soluciones y fomentar una cultura ciudadana de cooperación con las autoridades en apoyo a los mecanismos de prevención, investigación y castigo del delito que ofrece el Estado. No obstante, estos mecanismos serán más confiables en la medida en que respondan a una política criminal adaptada a la realidad colombiana y a las pautas internacionalmente aceptadas de lucha contra el crimen organizado.

La **Corporación Excelencia en la Justicia** considera que una aproximación realista, selectiva y duradera a la solución del fenómeno de la impunidad debería partir del impulso de cuatro estrategias concretas y complementarias: 1) fortalecimiento de las políticas de prevención; 2) replanteamiento integral de la política penitenciaria y de rehabilitación; 3) adopción de un sistema procesal penal moderno, eficiente y ágil; y 4) instauración de un mecanismo de coordinación serio y de alto nivel entre las principales instituciones del sistema penal, estrategias que se desarrollan a continuación.

1.1 Prevención del delito

Una acción del Estado centrada exclusivamente en la represión del crimen está llamada a fracasar y demandar mayor gasto público, sin cauterizar las causas de orden sociológico[5]. Complementando los esfuerzos que se han venido adelantando en el pasado reciente en algunas ciudades como Cali, Medellín y Bogotá, **es necesario que el nuevo gobierno, en coordinación con las autoridades municipales, continúe impulsando medidas preventivas acordes con las expresiones y causas de la violencia y la criminalidad.** Al mismo tiempo, se requiere de un esfuerzo metodológico que permita unificar estadísticas sobre violencia como un primer paso para entender y plantear soluciones integrales al problema.

El homicidio se convirtió en la principal causa de mortalidad en Colombia y representa cerca del 70% de las muertes originadas en forma violenta. A este respecto se ha puesto de presente en varios estudios cómo las armas y el alcohol son catalizadores y detonantes de la agresión. En la Regional Bogotá del Instituto de Medicina Legal, por ejemplo, se encontró que en el 54% de las víctimas de muertes violentas en 1995 había niveles positivos de alcohol etílico[6]. En el caso del homicidio en esta ciudad, en un 74% del total de 3.655 casos registrados el mismo año se utilizó arma de fuego. Y para el total de Colombia, más del 80% de los homicidios se cometió también con arma de fuego y un 15% con armas cortopunzantes[7].

Existen fundamentos constitucionales y legales para que gobierno y Alcaldes insistan en la adopción de políticas preventivas en áreas como el desarme y la racionalización del consumo de bebidas embriagantes. Los resultados positivos de medidas de control aplicadas en algunas ciudades, indican la conveniencia de profundizar estrategias educativas y preventivas en esta área. La evidencia internacional confirma, por otra parte, que los portadores de armas, en vez de utilizarlas contra sus agresores,

[5] Ministerio de Justicia, "Justicia para la Gente", 1995.
[6] Cálculo resultante de 4.963 alcoholemias, representativas de un 83% del total de muertes violentas. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, "Comportamientos de las lesiones de causa externa evaluados por el Instituto en 1995". Bogotá, 1996.
[7] Acero, Hugo y Bulla, Patricia "La violencia, una epidemia que mata". Revista Estrategia, dic. 15 de 1996.

tienen un altísimo riesgo de resultar muertos o de matar a algún familiar con ellas[8].

Este tipo de políticas deberían acompañarse de otras dirigidas a acercar más las autoridades a la ciudadanía, fomentar la cultura de la denuncia, exaltar resultados exitosos de la justicia, ensayar nuevas formas de operación preventiva de la policía en barrios y comunas con el respaldo de sus habitantes y, en general, acercar más al ciudadano a su sistema de seguridad y justicia, para que este sea el mecanismo legítimo de resolución pacífica de los conflictos. El nuevo gobierno debería explorar de inmediato estas dimensiones regionales de prevención de la violencia, mejora de la función policial y establecimiento de mecanismos para que la justicia formal y alternativa esté más próxima al ciudadano.

1.2 Política penitenciaria y de rehabilitación

Es necesario replantear de manera integral la política y el manejo penitenciario colombiano. La situación actual de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios puede calificarse como muy grave. Este problema, que fue calificado como uno de los principales dentro del Plan de Desarrollo, no sólo no muestra señales de mejoría, sino que tiende a empeorarse a juzgar por los dramáticos conflictos registrados recientemente en varias ciudades del país. En la actualidad algunas cárceles colombianas son verdaderas bombas de tiempo y no hay posibilidad de acomodar a más reclusos. La Policía Nacional estima que de los más de 90.000 delincuentes aprehendidos en 1996, es decir unos 262 por día, la inmensa mayoría quedó libre por falta de espacio en las cárceles[9].

El país está en mora de comprometerse con un programa serio y creíble de reformulación de su política penitenciaria. Esta programa debería basarse en la **construcción y remodelación de centros de reclusión**; el impulso de **políticas que aceleren las decisiones judiciales sobre la situación de los sindicados y amparen su derecho de defensa**; y la puesta en marcha de **esquemas nacionales y regionales para el tratamiento progresivo de los internos**, incluyendo apoyo a la readaptación penal de los pospenados.

En lo inmediato, el nuevo gobierno debería impulsar algunos esfuerzos y tareas, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación:

i. Proyecciones y programas financieros para la adecuación de la capacidad del sistema penitenciario a las necesidades de reclusión, incluyendo el desarrollo de mecanismos que permitan la contribución de la inversión privada;
ii. Revisión de códigos y normas que regulan la vida carcelaria, desarrollo de regímenes variables según peligrosidad, de sistemas de vigilancia, control, guardia peniten - ciaria y aspectos conexos;
iii. Evaluación de programas de reinserción y rehabilitación de los reclusos, así como de esquemas de educación y trabajo con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil;
iv. Estudios sobre el delincuente, referidos a su personalidad, origen, motivaciones y efectos de los delitos cometidos;
v. Diseño de alternativas a las sanciones punitivas restrictivas de la libertad, respecto a ciertos delitos menores o culposos[10];
vi. Mejora de los esquemas de programación y ejecución del INPEC para que realice una gestión eficaz y de largo plazo de la política carcelaria.
vii. Profesionalización y fortalecimiento del personal de vigilancia y control, e implantación de una política anticorrupción.

Dentro de la política penitenciaria y de rehabilitación merece especial atención por el gobierno el tema de la delincuencia y readaptación de los menores infractores. Los menores no sólo son blanco de la violencia[11], sino que participan crecientemente como agresores en infracciones a la ley penal, lo que demanda acciones urgentes por parte del Estado y de la sociedad. De hecho, en buena parte inducidos por la delincuencia organizada, los menores vienen incurriendo en conductas violentas de creciente gravedad al amparo de su condición de inimputabilidad.

En este campo las instituciones especiales de reclusión están desbordadas por sobrecupo y no es posible llevar a cabo los procesos reeducativos por falta de instalaciones y de profesionales especializados. Los jueces responsables de la aplicación de medidas tienden a no hacer uso de las distintas alternativas que ofrece el código del menor, en particular de la ubicación familiar, la libertad asistida o las reglas de conducta. Muchas veces, por falta de infraestructura, tienen que dejar en libertad a los menores que requieren tratamiento o deben recluirlos en los patios de los anexos carcelarios. También se ven obligados a cerrar procesos para generar nuevos cupos en los centros cerrados. Las debilidades del sistema, como lo señala el Ministerio de Justicia, se hacen evidentes al comprobar que la tasa de reincidencia de los menores es del 85%, casi igual a la tasa de reincidencia de los adultos delincuentes[12].

La actual revisión del código del menor debe propiciar el diseño de una política criminal donde el Estado y la sociedad enfrenten integralmente el problema de la prevención y tratamiento de la delincuencia del menor.

1.3 Reforma del proceso penal

El actual proceso penal juega un papel importante en la crisis de la Justicia, y por ello mismo su rediseño contribuiría a combatir la impunidad, la morosidad y al congestión carcelaria. En el desarrollo de dicho proceso se presentan situaciones que lo debilitan y lo hacen lento, como queda evidenciado en los altos tiempos promedio. En ello son determinantes la sobrevaloración de la etapa instructiva y la subvaloración del juicio.

Lo anterior no debe producir sorpresa si se considera que el actual Código de Procedimiento Penal (C.P.P.) expedido mediante el Decreto 2700 de 1991 debía desarrollar un modelo de investigación y

[8] Bulla, Patricia y Pinzón, Patricia. "Violencia y armas, un ciclo infernal". Revista Estrategia, Marzo de 1995.
[9] Indicadores presentados en el Foro sobre Seguridad Ciudadana en el Senado de la República, mayo 14 de 1997. En Bogotá, de acuerdo con el Director de la Policía, se retienen a más de 400 personas en un fin de semana que ningún centro de reclusión recibe por problemas de hacinamiento. El Tiempo, mayo 15 de 1997.

[10] El país debiera abordar la elaboración de un estatuto serio de alternatividad penal y no seguir adoptando medidas inmediatistas en este campo, dirigidas a atender la emergencia de los estableciemientos carcelarios.
[11] Según el DANE diariamente son asesinados seis niños en el país.
[12] Ministerio de Justicia, "Justicia para la Gente", Op. Cit.

juzgamiento acusatorio formal, esto es, de tendencia acusatoria mixta. Sin embargo, en lugar de diseñarse un procedimiento acorde con el nuevo modelo constitucional - tal vez por el peso de la tradición, o por la brevedad del tiempo de preparación del proyecto o, en fin, por una indebida comprensión del significado del cambio de paradigma constitucional - el Código de Procedimiento Penal estructuró un esquema de corte más inquisitivo, en donde la eficiencia y el efecto de las variaciones en las garantías constitucionales no se incorporó adecuadamente y, de esa manera, se privó al país de contar con un moderno sistema procesal.

Por ello es muy significativa la iniciativa que ha puesto en marcha el Fiscal General de la Nación de crear una Comisión encargada de proponer reformas integrales a los Códigos penal, de procedimiento Penal y penitenciario. El país guarda positivas expectativas sobre los resultados de los trabajos de esta Comisión que se harán de público conocimiento próximamente.

Las propuestas que ha venido elaborando la **Corporación excelencia en la Justicia** como parte de los trabajos de la **Misión Justicia para el nuevo siglo** se resumen en la **creación de un nuevo modelo de proceso más eficaz y garantista**. Este conllevaría el fortalecimiento de las funciones de la Policía Judicial, la modificación de la investigación previa, y la implementación de las facultades reglamentarias especiales del Consejo Superior de la Judicatura para darle mayor eficacia y oralidad a la etapa del juicio. Se trata, entonces, de adoptar un esquema con una tendencia más acusatoria, que permitirá superar las notorias debilidades de la investigación criminal (Véase propuesta más detallada de reforma en el Anexo 1).

Entre las ventajas que resultarían de las modificaciones al proceso pueden mencionarse la posibilidad de que el Estado pueda concentrar sus prioridades en combatir la criminalidad organizada; el fortalecimiento y mayor autonomía de la policía judicial, sin perjuicio de la coordinación de la Fiscalía; la adopción integral del principio del debido proceso y la presunción de inocencia, que conllevarían el carácter excepcional de medidas tendientes a privar de la libertad a los involucrados; y la adopción de los conocidos principios acusatorios de oralidad, publicidad, concentración, contradicción e inmediación de la prueba. Pero, sobre todo, el modelo a adoptar, establecería una clara distinción de los roles que las instituciones deben desarrollar en el proceso penal, puesto que **actualmente, los fiscales cumplen funciones que corresponden bien sea a la policía judicial, o a los jueces**.

Así, debería establecerse con claridad e independencia, que la **policía judicial investiga**; la **Fiscalía colabora como autoridad administrativa** con la investigación y **acusa de existir méritos para ello**; y los **jueces** colaboran en la autorización de la práctica de ciertas medidas durante la investigación y, principalmente, **juzgan a los acusados**, de manera que cada organismo pueda cumplir eficiente y oportunamente su función.

Es importante destacar que, de acuerdo con sentencias recientes de la Corte Constitucional, no se requeriría necesariamente de cambios constitucionales para adoptar las reformas procesales propuestas (Véase en Anexo 1 la argumentación de la Corte). En efecto, ésta considera que una modificación procesal penal que permita incorporar elementos propios de un sistema acusatorio y juicio oral, por ejemplo los relacionados con el manejo y prácticas probatorias, debe adoptarse mediante modificaciones legales, las cuales por su naturaleza resultan compatibles con el ordenamiento constitucional vigente.

La adopción del modelo propuesto permitiría generar impactos positivos como consecuencia de una justicia criminal más pronta y eficaz. El desarrollo promedio de un proceso penal podría tomar un plazo aproximado de cien a ciento veinte días en total, que contrasta con el promedio actual de novecientos cincuenta y ocho días (Véase descripción del esquema vigente y del nuevo esquema en el Anexo 1).

Naturalmente, la reforma procesal deberá ser coherente con el diseño de una política criminal integral, y su puesta en aplicación por fiscales y jueces debería acompañarse de una sensibilización por el respeto de los derechos humanos y la búsqueda de que la resocialización sea el fin último de la pena y del derecho penitenciario. La modernización concomitante de la Justicia penal requiere dotar de medios a los equipos de investigación y fortalecer la capacitación para la implantación de principios acusatorios como la oralidad. Previendo el necesario trámite legal y la adecuada programación de un período de transición, el nuevo esquema podría entrar en vigencia a comienzos del año 2.000.

1.4 Institucionalización de la política criminal

Actualmente no existe un escenario apto para el diseño, instrumentación y evaluación de medidas y estrategias de política criminal. La naturaleza compleja y especializada del tema -que se extiende desde la prevención del delito hasta la asistencia post-penitenciaria- así como la necesidad de tener una visión de conjunto de las normas sustantivas, procesales y penitenciarias, sugieren la necesidad de responsabilidades compartidas. Entidades como la Presidencia de la República, junto con los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa y Educación; el Inpec; la Policía Nacional; el Instituto de Medicina Legal; la Fiscalía General de la Nación; los organismos de policía judicial; el Consejo Superior de la Judicatura y los organismos de control, tendrían elementos que aportar en estas materias.

Actualmente, mediante decreto, existe una Comisión de política criminal asesora del Ministro de Justicia, que no opera con regularidad, no cuenta con el apoyo ni con los medios técnicos necesarios ni suficientes para desarrollar una política coherente y de largo plazo. Por ello, se propone **insistir en la creación de un Consejo Superior de Política Criminal, de primer nivel, que se encargue de la formulación y puesta en práctica de una política capaz de tener un efecto preventivo y disuasivo sobre el crimen**. Este Consejo, en principio, podría estar integrado por las entidades que actualmente integran la mencionada Comisión, incluyendo otras sugeridas en el párrafo anterior [13].

[13] Una propuesta de estructura y funciones del Consejo Superior de Política Criminal fueron previstas en los artículos 123 y 124 de la Ley Estatutaria de la Justicia, pero dichas normas fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

La diferencia fundamental con el actual esquema de coordinación radicaría en la adopción de un proceso decisorio basado en el soporte permanente de una secretaría técnica de alto nivel, que podría estar conformada por dos o tres asesores de tiempo completo, a un nivel parecido al de los asesores de la Junta Directiva del Emisor, o del Confis[14]. Los asesores del Consejo deberían contar con una infraestructura mínima de sistemas que les permita conseguir información actualizada sobre el fenómeno criminal, con cobertura nacional e internacional, a la cual todos los organismos competentes deben aportar.

La secretaría técnica, con el refuerzo de funcionarios de las entidades que integrarían el Consejo, debería estar en capacidad de elaborar documentos que contengan recomendaciones de política para las reuniones periódicas del Consejo. Los trabajos técnicos podrían también apoyarse en investigaciones y estudios de universidades y entidades consultoras nacionales y extranjeras. De esta manera sería posible avanzar hacia una política criminal más sustentada en la realidad social y que no responda simplemente a presiones inmediatistas que han convertido al derecho penal en una sumatoria de estatutos coyunturales.

Por otra parte, el Consejo Superior de Política Criminal tendría a su cargo la evaluación de las iniciativas legislativas relevantes, de manera que se prevean los efectos que la legislación producirá sobre la justicia. Ello equivaldría a un "estudio de impacto ambiental para una obra", y obligaría a los proponentes de leyes a tomar en consideración las implicaciones económicas y sociales de sus propuestas a corto y mediano plazo, y a planear la manera como el sistema de administración de justicia y el penitenciario pueden responder a las nuevas demandas [15].

2. Propuestas sobre congestión y atraso judicial

Para recuperar la legitimidad de la administración de justicia ante el pueblo colombiano, cuya convivencia y seguridad es la razón de ser del sistema de justicia, es inaplazable encontrar soluciones al problema de la congestión y atraso de los procesos que ha reducido la capacidad de respuesta de las instituciones y ha distanciando el derecho formal de la vida cotidiana. La aparente imposibilidad de los jueces de hacerse cargo de la acumulación preexistente de casos y de evacuar un número de negocios igual o superior a los que ingresan a sus despachos por unidad de tiempo, ha llevado a justificar numerosas medidas judiciales excepcionales, sin que ellas aporten soluciones definitivas (Cuadro 1).

[14] Estos asesores deberían tener un perfil complementario, por ejemplo, un economista, un criminólogo y un experto en derecho penal. La Secretaría solo estaría subordinada al Consejo.
[15] Según el C.S. J. la Ley 228/95 permitió encarcelar en 1996 a 5.187 personas, equivalente al 24% de la población de condenados de ese año, lo que agudizó el hacinamiento por falta de planeación.

CUADRO No. 1.

INDICADORES DE LA CONGESTION JUDICIAL 1994 - 1997

Período	Inventario Final de Procesos Pendientes el 31 de Diciembre		
	DESPACHOS	FISCALIA	TOTAL
1994	2,472,951	485,445	2,958,396
1995	2,439,437	662,637	3,102,074
1996	2,642,220	625,514	3,267,734
1997	2,884,662	667,000	3,551,662

º Cifras del C.S.Judicatura y de la Fiscalía. No se incluyen expedientes en archivo de la Fiscalía en el Edificio del Banco de Bogotá ni los procesos que han sido objeto de suspensión de la investigación previa porque dentro de los 180 días desde la denuncia no se han recabado pruebas que permitan abrir formalmente la investigación o cerrar el caso definitivamente.

Los estudios del Consejo Superior de la Judicatura y las cifras de la Fiscalía General año tras año van poniendo al descubierto la dimensión y las características de la congestión. En términos del **volumen de casos pendientes,** la mayor congestión existe en las áreas penal y civil, teniendo los juicios ejecutivos un peso desproporcionado en la jurisdicción civil. En cuanto a **nuevos casos**, de los aproximadamente 1.16 millones ingresados en 1997, un 42% fueron en asuntos penales. Por otra parte, la congestión se concentra en las grandes ciudades, en los juzgados de primera instancia y en la etapa de la investigación en la Fiscalía.

Como se veía anteriormente, la creciente y compleja demanda de justicia que no encuentra suficientes espacios diferentes al proceso judicial para su pacífica solución; el excesivo formalismo y la parafernalia procesal que permiten toda clase de interferencias con la celeridad de los procesos; y la insuficiente productividad y desactualización de los recursos técnicos, gerenciales y humanos de la Rama, son factores que explican la acumulación y la lentitud del sistema.

2.1 Políticas de demanda y acceso a la justicia

a) Racionalización del derecho de acceso a la justicia

El volumen de casos que entran a la administración de justicia depende de una compleja variedad de factores que incluyen, entre otros, las decisiones legislativas, las facilidades o dificultades de acceso al sistema, los índices de violencia, la credibilidad que el público tiene en las instituciones judiciales, la situación social y económica del país, y las oportunidades de encontrar otras formas de resolver los conflictos que se presentan en la sociedad.

Las variaciones en cualquiera de estos aspectos estimulan o disminuyen el volumen de casos que entran a la Fiscalía General a los despachos judiciales, sin que estas entidades tengan control sobre los factores mencionados[16].

Pero, también, el ciudadano muchas veces abusa del sistema de justicia iniciando querellas que después abandona, utilizando el sistema como mecanismo de presión, o como forma de venganza sin tener intención de colaborar en el desarrollo del caso que ha puesto en marcha, o para dilatar procesos de otra índole.

Sin afectar el derecho fundamental de acceso a la justicia, es necesario velar por la adecuada utilización de este derecho y el juez debería tener la autoridad para rechazar casos que abiertamente no tienen esta finalidad, terminar casos que no cuentan con la colaboración de los interesados y tener la competencia para sancionar a los particulares, instituciones y abogados que los representan, que incurran en abusos del sistema de administración de justicia o no participen debidamente en los procesos que han promovido.

Los abogados son generadores de muchas de estas prácticas, argumentando la defensa de los intereses de su cliente. El Artículo 22 de la recién aprobada Ley 446 de 1998 se dirige a tratar de controlar estas prácticas, estableciendo multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales que serán impuestas por los jueces en todos los procesos judiciales a aquellos abogados que por cualquier medio entorpezcan la actividad procesal.
Por su parte, **el Ministerio de Justicia debería liderar un proceso de fortalecimiento del ejercicio de la profesión del derecho, comenzando por la mejora de la calidad de la enseñanza en las universidades**. Ello podría requerir una reglamentación de la Ley 30 de 1992 para establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los respectivos programas académicos. Dicha tarea podría impulsarse de manera concertada con el ICFES, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

También, dentro de la política de racionalizar el acceso a la justicia, el nuevo gobierno debiera propiciar la creación de comisiones permanentes y especializadas de expertos para que recopilen y organicen la legislación vigente en las diferentes jurisdicciones. Es conocido que en Colombia, como resultado de la inflación legislativa, ya nadie sabe qué está vigente, lo que se constituye en factor de litigiosidad y morosidad con graves implicaciones para la seguridad jurídica.

b) Los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos

Ante la fragmentación del tejido social en muchas comunidades de Colombia, agudizada por el conflicto armado y la crisis del desarrollo humano por la que atraviesa el país, se ha reducido enormemente la capacidad de la sociedad civil para resolver pacíficamente sus conflictos e, igualmente, se han debilitado las formas de hacerlo. Esta situación influye en la saturación de la justicia y genera graves vacíos en el ofrecimiento de servicios oportunos para el adecuado manejo de los conflictos cotidianos y la prevención de la violencia.

El objetivo general de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos va más allá de buscar descongestionar el aparato judicial. Su meta es contribuir a fortalecer el tejido social de las comunidades locales mediante la consolidación de espacios propios y legítimos de sociedad civil, para la resolución de conflictos que se presentan en esas localidades.

El Estado moderno considera que los ciudadanos y muchas instituciones sociales deben estar en capacidad de manejar los conflictos que surgen en el ámbito de sus propias actividades. De hecho, se pretende que el sistema de administración de justicia "formal" sea utilizado sólo como un último recurso para resolver los conflictos de mayor daño social o aquellos que definitivamente no han encontrado solución con la autorregulación y los mecanismos de control social. El sistema constitucional y legal colombiano, así como la jurisprudencia, ya han aceptado las bondades sociales de diversos mecanismos alternativos para la resolución de los conflictos.

El próximo gobierno podrá encontrar en estos mecanismos un soporte fundamental para sus estrategias de reconciliación y paz. Figuras como la conciliación , el arbitramento, la amigable composición y la transacción han sido incorporadas a la legislación colombiana en casi todas las jurisdicciones, pero su aplicación nos ha permitido reducir sustancialmente los problemas de convivencia o la congestión en los despachos. Es destacable que la Ley 446 de 1998 ofece un mayor ámbito a estos mecanismos y amplía su uso obligatorio en ciertas instancias prejudicales e intraprocesales de las jurisdicciones de familia, laboral y contencioso administrativa.

Con el fin de consolidar diversas iniciativas en este campo y **dar mayor contundencia a la aplicación de este tipo de soluciones alternativas** se recomienda que el Gobierno desde el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Cultura, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo pongan en marcha los siguientes esfuerzos:

1. Un programa nacional educativo y cultural con el apoyo de la sociedad civil para cultivar en la población en general valores de conciliación, diálogo y justicia.
2. La promoción y multiplicación de centros de conciliación, conciliadores en equidad y la reglamentación de los jueces de paz para atender la creciente conflictividad cotidiana y para fortalecer la convivencia pacífica. En este campo se reconoce que pueden existir instancias de conciliación informales en las mismas comunidades que no requieren un reconocimiento por parte del Estado para cumplir cabalmente su papel.
3. Una ampliación de los alcances de la Ley 446 de 1998 en cuanto a la aplicación de conciliación prejudicial obligatoria en la gran mayoría de los casos civiles, de familia, laborales, de contravenciones especiales, y de lo contencioso administrativo. Esta mo-

[16] Un ejemplo de la dinámica de la demanda de justicia está ilustrada por el C.S.J. en su estudio de los efectos de la Ley 228/95. En 1996 de un total de 325,025 casos que entraron a los despachos penales y promiscuos municipales, la Ley 228 aportó 240,020 nuevos casos y unos 85,000 expedientes llegaron trasladados de las Inspecciones de Policía por una decisión de la Corte Suprema acerca de competencias (Sentencia C-364). En 1997, por concepto de la Ley 228 el total de casos llegó a 311.421. Igualmente la Ley 294 de 1996 (violencia intrafamiliar) sumó 38,000 nuevas demandas o el 27% de los casos que ingresaron a los despachos de familia y promiscuos de familia. Por otra parte, la crisis económica tiende a reflejarse en la altísima atención de la justicia civil a juicios ejecutivos.

dalidad de conciliación puede ser adelantada en los centros o con los conciliadores, los árbitros y los amigables componedores, debidamente autorizados antes de llegar al juzgado. También, los casos pueden ser enviados a conciliadores extraprocesales acreditados ante el juzgado.

4. El fortalecimiento de la conciliación intraprocesal para permitir que el juez o el fiscal pueda insistir en una nueva oportunidad de solución acordada durante el proceso, realizando la audiencia de conciliación directamente o mediante un centro de conciliación, o con conciliadores acreditados ante el despacho.
5. La reglamentación del seguimiento que debe darse a los acuerdos logrados, para garantizar el cumplimiento de los compromisos conciliatorios y facilitar que las partes puedan elevar el caso a los jueces cuando corresponda.
6. El fortalecimiento del Ministerio de Justicia en las tareas de seguimiento y evaluación de los centros y personas autorizados por el Estado para cumplir el papel de conciliadores, árbitros o amigables componedo- res, con el fin de documentar el uso que la población está dando a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la efectividad de los mismos en dirimirlos.
7. El desarrollo de un programa para lograr la aplicación de competencias conciliatorias por parte de Inspectores de policía, de trabajo y de tránsito, los Defensores y Comisarios de familia, y los Notarios.
8. El cumplimiento de la tarea de elaboración de un Código Unico de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, prevista en la Ley 446 de 1998.

2.2 Políticas de gestión y modernización de la justicia

Es cierto que el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General están haciendo ingentes esfuerzos en el mejoramiento de sus sistemas de información y en sus programas de gestión. Sin embargo, es urgente que el Gobierno contribuya a señalar unas prioridades de reforma que beneficiarían a la gestión judicial a mediano y largo plazo y permitirían una mayor veeduría pública sobre la misma.

a) Fortalecimiento de los esquemas de administración y gestión de la Rama Judicial

El sistema de administración de justicia es un conjunto de instituciones independientes que, en conjunto, deben responder por el cumplimiento de los derechos consagrados en la Carta de 1991. La responsabilidad básica de administración y gestión de la Rama está legalmente asignada al Consejo Superior de la Judicatura, una de cuyas principales funciones es la de adoptar el plan de desarrollo de la Rama, su programa de inversiones y presupuestos de funcionamiento. Así mismo, le corresponde adoptar medidas para reducir costos y tiempos del servicio y mejorar la eficacia, la eficiencia y el acceso a la justicia.

Para el mejor cumplimiento de esta labor sería necesario, en lo inmediato, fortalecer la coordinación con los demás cuerpos de la Rama, de manera que se trabaje con una visión más integral del sistema de justicia. Para ello, sin necesidad de reformas legales, es recomendable **darle la importancia que amerita la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial**, que cuenta con la participación de la Corte Suprema, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, el Fiscal General, y el Ministro de Justicia en los asuntos de planeación y presupuesto. Esta Comisión debería asumir un mayor compromiso en el diseño y evaluación permanente de políticas y planes sectoriales, en la operación de un sistema de información y evaluación sectorial, y en el impulso del mejoramiento continuo de la Rama.

El fortalecimiento de la Comisión Interinstitucional debe acompañarse de una **urgente reorganización de la actual Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial**. Esta debe convertirse, como lo previó la Ley Estatutaria, en un órgano técnico y administrativo del más alto nivel, proporcionándole recursos e instrumentos efectivos para la ejecución del plan sectorial, así como para la negociación permanente de los intereses de la Rama con los técnicos de Planeación Nacional, el Confis, el Ministerio de Hacienda y otras autoridades de la política presupuestal.

A mediano plazo, y en el contexto de una previsible reforma constitucional, los distintos cuerpos de la Rama y el Gobierno Nacional debieran **estudiar y plantear una reforma más estructural del actual órgano de gerencia y gobierno de la administración de justicia**. Al respecto se debiera permitir una participación más permanente y con respaldo constitucional a los diferentes órganos de la Rama en la judicatura, separar la Sala Disciplinario y darle al nuevo órgano de la judicatura una dirección ejecutiva con recursos necesarios para abordar los retos de modernización de la justicia en el próximo siglo.

b) Programas para incrementar la productividad de la Rama

La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene herramientas valiosas para continuar mejorando la productividad de la rama. Así lo demuestran medidas como el mapa judicial y el reordenamiento de los despachos, adoptadas para superar desequilibrios territoriales y de distribución de carga laboral. Estas acciones deberían complementarse con una pronta **reorganización de la planta de personal** que permita ir perfilando despachos más funcionales, acordes con las nuevas demandas regionales de justicia.

El Consejo Superior de la Judicatura debería, por otra parte, insistir en la **aplicación del sistema de evaluación de jueces y funcionarios, pero mejorar los criterios de calificación**. y hacer públicas las medidas que resulten necesarias para darle credibilidad al mecanismo. En este campo sería también importante que el Consejo, en coordinación con el gobierno, estudiara un replanteamiento de las bases del sistema de asignaciones salariales y prestacionales en el contexto de incentivos de la carrera judicial. Con ello se evitaría que negociaciones coyunturales, como las de octubre de 1997, no guarden relación con el propósito de mejorar la productividad de la Rama.

Con la finalidad de superar el concepto del juez "todero" y permitir la delegación de funciones que no le corresponden, debería impulsarse la **adopción generalizada de modelos de gestión de despachos**, como el desarrollado con éxito en los juzgados de Itagüí. Así mismo, no deberían ahorrarse esfuerzos ni recursos para poner en marcha

en los distritos judiciales las recién reglamentadas oficinas judiciales y de apoyo, encargadas de la prestación de servicios administrativos comunes a los despachos.

No obstante, **el gran reto para impulsar estos y otros programas de modernización de la justicia será el de su financiación**. Si bien la Rama recibe actualmente mayores recursos que a comienzos de la década, desde 1994 el sector jurisdiccional y la Fiscalía han declinado gradualmente su participación en el presupuesto nacional y en el producto interno bruto, lo que ha ido en detrimento de proyectos de inversión para su modernización.

El rubro de inversiones del Plan de Desarrollo "Justicia para la Gente" tenía un costo estimado de $ 226.000 millones de pesos para el período 1994-98. En 1997 su rezago ya alcanzaba el 38%, pero en los programas más suceptibles de generar mejoras en productividad, como el de informatización judicial dicho rezago era del 67% y en el de capacitación de recursos humanos del 75%. Es decir, no hay recursos para informatizar ni para capacitar. Y esto es muy grave.

Una de las explicaciones de esta situación es la desconfianza existente entre las autoridades económicas y presupuestales y las de la administración de justicia, debido a la falta de claridad y consenso sobre los resultados en productividad que pueden esperarse de las asignaciones presupuestales. Ello podría tratar de superarse con el fortalecimiento propuesto de los mecanismos de administración y gestión de la Rama Judicial. Sin embargo, ello no sería suficiente.

La adopción del primer Plan de Desarrollo de la Justicia constituyó un primer esfuerzo concertado de programación y seguimiento del sector en consonancia con el gasto público. Sin embargo, su ejecución parcial y la falta de énfasis en políticas que mejoren la productividad de la Rama, hacen necesario que el nuevo Plan hasta el año 2002 reúna elementos de reasignación de recursos y nuevas prioridades para fortalecer más estructuralmente la justicia.

En este contexto, y dada la situación de las finanzas del Estado, sería recomendable que el nuevo gobierno abordara el estudio de cómo financiar el valor de las inversiones que requeriría el próximo Plan de Desarrollo de la Justicia. Al respecto **convendría evaluar la canalización de un crédito externo para la modernización de la administración de justicia**, claramente vinculado a mejoras en la eficiencia del sector. Estos recursos podrían hacer énfasis en apoyar un programa de capacitación descentralizado de jueces y funcionarios, buscando facilitar la adopción generalizada de modelos de gestión de los despachos y procesos judiciales [17].

c) Descentralización de las políticas de justicia

Es notoria la distancia que se ha ido abriendo entre las entidades de justicia y los usuarios y la comunidad en general. Ello termina por diluir la responsabilidad de los funcionarios y servidores judiciales frente a la ciudadanía. Para vencer esta brecha se han fomentado algunos proyectos pilotos de descentralización de los servicios de justicia que operan en forma coordinada en barrios periféricos de las grandes ciudades con el fin de lograr una mayor identificación de los servicios con la gente y su problemática.

Más allá de la desconcentración geográfica de los servicios, la descentralización es un mecanismo privilegiado para reconstituir la territorialidad y democratizar la función pública. Con miras a fortalecer el compromiso y la gestión judicial con la responsabilidad constitucional de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, se recomienda que **el Gobierno lidere junto con el Consejo Superior de la Judicatura un proceso coherente de descentralización de los servicios de justicia**, especialmente los servicios relacionados con la problemática de la **familia**, de los **menores,** de los **derechos humanos** y de la **seguridad y convivencia ciudadana**. Este proceso requiere una integración de los servicios de justicia del nivel nacional con los servicios municipales para ofrecer un servicio coordinado y mutuamente complementario, en bien de la calidad y capacidad de respuesta de la justicia.

d) Políticas especiales de descongestión

Un dilema permanente para el sistema de administración de justicia es el manejo que debiera darse al cúmulo de casos que cada juez y fiscal debe asumir de las gestiones de sus antecesores. Esa herencia está jurídicamente vigente pero se estima que entre el 34% y el 50% de los casos pendientes continuará sin trámite hasta su prescripción, cuando quizás sean eliminados del inventario de casos pendientes.

Las emergencias judiciales y las brigadas de descongestión intentan dar de baja a ciertos expedientes por razones jurídicas o procesales, pero **no se ha instaurado en la legislación colombiana una ley de punto final para despejar de una vez el sistema de administración**. Esta posible legislación podría estudiarse por el gobierno en coordinación con la Rama Judical.

No se desconoce el potencial, no utilizado, que ofrece el Artículo 63 de la Ley Estatutaria de la Justicia que, con el fin de descongestionar los despachos judiciales y los tribunales, da facultades al Consejo Superior para regular la redistribución de los asuntos entre los despachos y los tribunales que se encuentran al día, y determinar los jueces que deban trasladarse para instruir y practicar pruebas en procesos que estén conociendo otros jueces.

Por otra parte, la recién sancionada Ley 446 de 1998 de Descongestión, Acceso y Eficiencia en la Justicia abre caminos para que estudiantes de derecho colaboren en la descongestión de los despachos judiciales mediante un sistema cuya reglamentación le corresponde al Consejo Superior. Además dicha Ley contribuye a ampliar los recursos humanos para el sector mediante un nuevo programa de servicio social obligatorio por parte de los estudiantes de derecho. El nuevo gobierno debería propiciar un racional aprovechamiento de estos mecanismos que, además, cumplen un importante papel en la educación legal.

Finalmente, la congestión judicial requiere también adoptar medidas para que la acción de tutela no siga generando un atraso

[17] Es sabido que los procesos de formación de recursos humanos en la justicia se han concentrado en el pasado sus esfuerzos en la preparación jurídica. Sin embargo a los jueces, fiscales y sus subalternos se les está exigiendo cada vez más una atención a cuestiones como su productividad, eficiencia, calidad del servicio al cliente, trabajo en equipo y administración de la información. Es destacable que el Banco Mundial ha mostrado interés en un posible crédito en este campo.

considerable en el procesamiento y despacho de los asuntos propios de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. La tutela representa hoy más del 50% de los casos estudiados por la Corte. Los ajustes a adoptar para racionalizar el conocimiento de estas acciones podrían hacerse sin necesidad de adoptar reformas constitucionales.

2.3 Políticas sobre procedimientos judiciales y gestión procesal

Sin pretender hacer un resumen exhaustivo de los procedimientos jurídicos que serían recomendables para mejorar la gestión judicial, se destacan los siguientes por tratarse de medidas que han sido respaldadas con consultas a jueces, fiscales y abogados litigantes, tanto como a académicos expertos en estos campos.

a) Contratación de servicios auxiliares especializados

Hoy en día el juez y su despacho judicial, así como el fiscal y su unidad de fiscalía, deben responder por una serie de actividades que, siendo parte de sus funciones actuales, no son de naturaleza intrínsecamente jurídica. El sistema de las notificaciones es un servicio especial de mensajería que ha sido encargado a la rama jurisdiccional para asegurar su seriedad y rectitud. Quizás esto era justificado en una época cuando las comunicaciones privadas tenían poco desarrollo y confiabilidad.

En el nuevo contexto económico y competitivo del país, habría importantes ventajas para los jueces y los fiscales y para la calidad del servicio prestado si se encargara el sistema de notificaciones a empresas privadas de mensajería. Los remates judiciales y el manejo de títulos judiciales en los juzgados de familia, son también ejemplos de actividades que actualmente están a cargo de los jueces y que podrían subcontratarse de manera experta y oportuna.

En general, existe una gran variedad de tareas de esta índole que merecen estudiarse con miras a establecer una **reglamentación que permita que los funcionarios judiciales cuenten con el apoyo de servicios auxiliares especializados para cumplir labores que no son esencialmente jurídicas**. Una adecuada privatización de estas actividades no solamente lograría un servicio más profesional, sino que evitaría el desgaste de los funcionarios judiciales en estos asuntos y permitiría una mejor gestión en los temas de fondo de los negocios jurídicos.

b) Modificaciones selectivas a los procesos judiciales y su gestión

Los jueces como directores de los procesos que entran a sus despachos asumen directamente la responsabilidad por un sinnúmero de trámites preparativos y de seguimiento de los desarrollos judiciales. De hecho, en el equipo del despacho el secretario y el sustanciador cumplen un papel central en la preparación de conceptos y en el manejo de la etapa pre-procesal; pero la ley no ha reglamentado estas funciones para permitir que el juez las delegue eficazmente en estos subalternos.

Con el fin de reducir la dedicación del juez a estos trámites preliminares y paralelos a la toma de las decisiones jurídicas de fondo, se propone **reglamentar una separación de los oficios relacionados con la preparación del proceso y su administración**, de aquellas determinaciones legales que habrán de dirigirse a la solución del conflicto y a la salvaguarda de los derechos y garantías procesales. Un cambio de esta naturaleza exigirá la profesionalización de los cargos de ciertos subalternos judiciales, una reglamentación de sus funciones y la creación de recursos para que las partes puedan elevar quejas al juez respectivo en caso de incumplimiento de las responsabilidades de sus subalternos.

Finalmente, convendría incentivar un mayor conocimiento de algunas reformas procedimentales de la reciente Ley 446 de 1998, entre las que cabe mencionar:

- El artículo 10 que suprime algunos trámites en relación con la práctica de las pruebas en los casos civiles;
- El artículo 20 que abre la posibilidad de que antes de precluir el término probatorio las partes acuerden solicitar al juez una sentencia anticipada y que falle el proceso en el estado en que se encuentre;
- El artículo 29 que permite que los jueces de familia conozcan de los procesos ejecutivos encaminados a hacer efectivas las condenas impuestas por la jurisdicción de familia.

c) El tema crítico de los juicios ejecutivos

El estudio " Elementos para el Diagnóstico de la Justicia Civil Colombiana" de la **Corporación Excelencia en la Justicia** [18], destaca la crisis de la congestión de los juicios ejecutivos y la poca capacidad de evacuación que los juzgados civiles han demostrado en este tipo de juicios. Muchos de estos juicios se encuentran inactivos. Entre 1973 y 1994 el porcentaje de juicios ejecutivos "activos" descendió del 70.47% al 38.94%. por otro lado, en el estudio arriba citado se examinó el comportamiento de los juicios ejecutivos en el año 1995 y se encontró que solamente se evacuó el 6% de los juicios ejecutivos. Esta situación ilustra el colapso del sistema de justicia en relación con los juicios ejecutivos, lo cual reclama la atención del Estado (Cuadro 2).

CUADRO 2

CASOS ACUMULADOS EN LA JURISDICCIÓN CIVIL Y PARTICIPACIÓN DE LOS PROCESOS EJECUTIVOS A NIVEL NACIONAL, 1973 Y 1994

Año	Total Procesos Civiles	Total Procesos Ejecutivos	% de Procesos Ejecutivos
1973	802,367	535,886	66.78%
1994	1,586,956	1,127,751	71.06%

[18] RUBIO, Mauricio, " Elementos para el Diagnositco de la Justicia Civil Colombiana" , Corporación Excelencia en la Justicia Año 1 No. 4, Bogotá, septiembre, 1997

Frente a lo anterior, es **urgente estudiar las reformas que permitirán dar mayor agilidad y resolución a los juicios ejecutivos**, incluyendo la posibilidad de "dar de baja" a muchos de ellos inactivos. Con base en las conclusiones de la investigación y trabajo conjunto con la Rama Judicial y el sector financiero que adelanta la **Corporación Excelencia en la Justicia**, se aportarán elementos muy precisos para colaborar con el Ministerio de Justicia en la orientación de un proyecto de ley para estos efectos.

D. PROPUESTAS EN RELACION CON EL PROGRAMA DE JUSTICIA DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL.

El Presidente electo de la República y su Vicepresidente plantearon, durante la campaña presidencial, diversas propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la administración de justicia. Como un complemento a este informe, la **Corporación Excelencia en la Justicia** presenta un conjunto de recomendaciones sobre las actividades que correspondería poner en marcha para dar aplicación a los planteamientos de la campaña (anexo 2).

ANEXO 1

PROPUESTA DE REFORMA AL PROCEDIMIENTO PENAL

1. DESCRIPCIÓN DE LOS ESQUEMAS PROCESALES VIGENTE Y PROPUESTO

1.1 Esquema vigente

El esquema procesal vigente impone en teoría la existencia de tres etapas definidas, a saber: la investigación previa o preliminar, la fase de investigación o etapa instructiva, y la etapa de juzgamiento.

La investigación previa compromete el desarrollo de actividades tendientes a esclarecer la presunta ocurrencia de los hechos, así como sus responsables. Esta fase inicia con el abocamiento de la notitia criminis, con la cual, de manera general, se adelantan investigaciones de naturaleza policial, cuyo resultado es trasladado al Fiscal como autoridad judicial quien, tras abocar conocimiento de la causa y desarrollar algunas indagaciones preliminares, decide dar o no inicio mediante una resolución de apertura de instrucción o una resolución inhibitoria a la fase de investigación o instrucción propiamente dicha. De conformidad con el estudio de tiempos y movimientos del proceso penal en Colombia, realizado para el Consejo Superior de la Judicatura, se pudo determinar que la duración de esta etapa equivale aproximadamente al dos por ciento del total de la duración del proceso.

La etapa de investigación o instrucción, que inicia con la resolución de apertura de instrucción, y durante la cual se vincula formalmente a una persona al proceso penal mediante la realización de la diligencia de indagatoria o, en su defecto, de la declaratoria de persona ausente, compromete tres momentos: el primero de ellos, relacionado con la definición de situación jurídica del sindicado, como consecuencia de la cual se decide si se impone una medida de aseguramiento; el segundo momento, está relacionado con la práctica de pruebas y, el tercer momento, compromete la denominada calificación de mérito del sumario al término del cual el fiscal, como autoridad judicial, profiere una resolución de acusación en el evento de existir mérito para adelantar un juicio en contra del sindicado o, mediante la resolución de preclusión de la investigación en ausencia de tales méritos. Esta etapa del proceso según el mismo estatuto, consume en la práctica un tiempo promedio del setenta por ciento de la duración total del proceso, que representa aproximadamente trescientos treinta días, de los cuales cerca del cincuenta por ciento corresponden a las etapas comprendidas entre la definición de la situación jurídica del sindicado y la práctica de pruebas.

Con la resolución de acusación, se da inicio a la etapa de juzgamiento, cuya duración corresponde aproximadamente al veintiocho por ciento de la duración total del proceso, etapa dentro de la cual se distinguen cuatro subetapas: la primera, destinada a la preparación de la audiencia pública de juzgamiento; la segunda de ellas, al cumplimiento y verificación de presupuestos procesales y práctica excepcional de pruebas; la tercera, a la celebración de la mencionada

audiencia, y la cuarta y última, relacionada con la expedición de la sentencia, que puede ser proferida en uno de dos sentidos: absolutorio o condenatorio, al término de lo cual hay lugar a la aplicación del recurso de la segunda instancia.

1.2 El nuevo esquema

Las recomendaciones formuladas se encaminan a adoptar un nuevo esquema en el proceso penal colombiano, que de igual manera conserva en teoría tres etapas, pero que por sus características, finalidad y competencia, permiten evacuar de manera rápida, eficiente y eficaz, los asuntos sometidos a consideración de las autoridades, que se relacionen con la comisión de delitos. El nuevo esquema, comparte una naturaleza eminentemente acusatoria con una finalidad garantista, sin sacrificar la eficiencia y eficacia del sistema.

El nuevo modelo procesal parte de la adopción de tres etapas, dos de ellas públicas y una totalmente secreta. La primera etapa o fase investigativa, pretende, partiendo del conocimiento de la notitia criminis, poder definir mediante técnicas de investigación eminentemente policiales, apoyadas de manera excepcional con facultades judiciales, determinar la existencia de una actividad ilícita y las circunstancias de su comisión. Esta fase, eminentemente secreta, que compromete única y exclusivamente actividades administrativas de naturaleza policiva, sin efectos procesales relevantes mientras dura la investigación, pretende que tras la intervención del fiscal como autoridad administrativa, se obtenga de un Juez la correspondiente autorización para arrestar o acusar, según el caso. Los resultados de la investigación policial deberán justificar la intervención del fiscal en la obtención de autorización judicial para práctica de medidas como el registro, la intervención de comunicaciones y la incautación de bienes, entre otras.

La única limitación temporal que existe para el desarrollo de esta etapa, es la prescripción. Todas las actuaciones se encuentran guiadas por el principio de oportunidad, entendido como la discreción para adelantar investigaciones y acusar, con fundamento en la existencia de sólidos medios de prueba. La función pública que se desarrolla en esta etapa, deberá atender elementos tales como el impacto público, el daño social y las políticas públicas establecidas. Se debe recordar que en esta materia, las actuaciones se supeditarán a esa política criminal adoptada por el Estado, en la cual se fijan prioridades en la investigación criminal.

La fase intermedia, de eminente contenido judicial, será esencialmente pública y su control corresponderá a un juez de garantías del mismo nivel y competencia de aquel facultado para la realización de registros y allanamientos. Durante esta etapa, se realiza una audiencia preliminar con el fin de determinar la existencia de méritos para detener (medida cautelar) o acusar, de donde se pasa a la etapa del juzgamiento; se debe advertir que vencidos los plazos señalados para acusar, si esto no ocurre, se procederá al excarcelamiento. Durante esta fase, existe una práctica de pruebas anticipada, cuya finalidad esencial es el aseguramiento de los medios de prueba difusos o aquellos con riesgo de pérdida o destrucción, cuando las circunstancias no permitan esperar para la realización de dichas pruebas durante la etapa del juicio oral o plenario.

De existir mérito para acusar, el fiscal dispondrá de un término corto (diez días) para formular por escrito la acusación. La formulación de la acusación, da lugar a la tercera y última etapa, conocida como de juicio oral o plenario, la cual a su vez se subdivide en tres subfases. La primera de ellas, con una duración no superior a treinta días, destinada a la preparación de la audiencia, la formulación de estipulaciones, el descubrimiento pleno de las pruebas y la formulación de nulidades procesales, entre otros. A continuación, se dispondrá de treinta días durante los cuales, el juez de la causa tendrá facultades para pronunciarse sobre las peticiones elevadas en la subfase anterior. Vencida ésta, se entrará a la subetapa del juicio oral para determinar la inocencia o culpabilidad del encausado o del enjuiciado. Esta determinación está guiada fundamentalmente por la práctica de pruebas. Finalmente, sobreviene la subfase de sentenciamiento, cuya finalidad esencial es la dosificación de la pena durante la celebración de la audiencia de sentencia.

2. IMPLICACIONES DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

Las modificaciones sugeridas al proceso penal permitirían contar con:

1. Una política criminal que, dentro de la actual disponibilidad de recursos, pueda redefinir prioridades, de manera que, aquellos delitos que más hieren a la sociedad como el homicidio, el secuestro, la extorsión, los atentados contra la libertad sexual junto con ciertas lesiones personales y hurtos, no reciban la misma importancia procesal que, por ejemplo, el robo de una bicicleta, recuperando así el derecho penal su verdadera misión en la sociedad colombiana.
2. Una Fiscalía General de la Nación como organismo encargado de la persecución penal, pero sin funciones judiciales.
3. Una Policía Judicial fortalecida, responsable y autónoma, sin perjuicio de la coordinación por la Fiscalía.
4. Un esquema profesional y fortalecido de Defensoría Pública.
5. Una concentración del debate en aspectos relacionados exclusivamente con la responsabilidad penal de los involucrados, atribuyéndole a la Fiscalía General de la Nación la responsabilidad de lograr, en aquellos casos que resulte posible, el restablecimiento del derecho de las partes.
6. El reconocimiento pleno de garantías y Derechos Humanos internacionales, encuadrados dentro de la adopción integral del principio del debido proceso y la presunción de inocencia, que conllevarían el carácter excepcional de medidas tendientes a privar de la libertad personal a los involucrados [1].
7. Un proceso que garantice la comparecencia de los involucrados asegurando un mayor grado de eficacia en las

[1] El Estado conservaría la facultad de medidas de aseguramiento de manera limitada con el fin esencial de asegurar la comparecencia al proceso.

decisiones de las autoridades judiciales o de las administrativas y/o policiales que participan en la investigación. No se adelantarían procesos en ausencia.

8. La adopción de los principios acusatorios de oralidad, publicidad, concentración, contradicción e inmediación de la prueba, reconociendo de manera permanente el llamado "carácter adversarial de los procedimientos".

9. Mecanismos de negociación y reconocimiento de responsabilidad como formas de terminación anticipada del proceso dentro de los que se encuentre la sentencia anticipada, la celebración de una audiencia especial y de beneficios por colaboración eficaz con la Justicia, acordes con los postulados político criminales.

10. Una fuerte limitación de las intervenciones apelativas dentro del proceso (sin desconocer el principio de la doble instancia), las cuales procederían respecto de la intervención del juez que preside la causa, en tres momentos: i) en la conferencia con antelación al juicio, evento en el cual se concedería apelación en el efecto devolutivo; ii) en el juicio, evento en el cual se concedería apelación en el efecto diferido; iii) en la sentencia, evento en el cual se concedería la apelación en el efecto suspensivo; y iv) en segunda instancia, de manera excepcional, aquellas decisiones relacionadas con la detención preventiva de los involucrados, respecto de las cuales sería procedente un control judicial posterior.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS PARA LA ADOPCIÓN DE LA REFORMA

De conformidad con la doctrina expresada por la Corte Constitucional (Sentencias C-395/94 y C-609/96), una reforma al procedimiento penal como la propuesta puede ser adoptada dentro de un esquema de desarrollo legislativo, sin que ello involucre necesariamente modificación constitucional alguna.

Señala la Corte que "[...] lo cierto es que el legislador mantiene una libertad relativa para definir de manera específica no sólo los tipos penales sino los distintos aspectos del procedimiento de investigación y juzgamiento. Así, ha habido una constitucionalización del derecho penal porque tanto en materia sustantiva como procedimental, la Carta incorpora preceptos y enuncia valores y postulados - particularmente en el campo de los derechos fundamentales - que inciden de manera significativa en el derecho penal y, a la vez, orientan y determinan su alcance. Esto significa entonces que el Legislador no tiene una discrecionalidad absoluta para definir los tipos delictivos y los procedimientos penales, ya que debe respetar los derechos constitucionales de las personas, que aparecen así como el fundamento y límite del poder punitivo del Estado. Pero lo anterior no implica que la Constitución haya definido de una vez por todas el Derecho Penal, puesto que el Legislador, obviamente dentro de los marcos fijados por la propia Carta, tiene ante sí un espacio relativamente autónomo, caracterizado, a su turno, por unos valores, presupuestos y finalidades propios, pese a su acentuado grado de constitucionalización"[2].

La Corte Constitucional considera considera que una modificación procesal penal que permita incorporar elementos propios de un sistema acusatorio y juicio oral, adoptados por otros países, por ejemplo los relacionados con el manejo y prácticas probatorias, deben incorporarse mediante modificaciones legales, las cuales por su naturaleza, resultan compatibles con el ordenamiento constitucional vigente.

Igualmente considera que "las labores de investigación, de acusación, y también las de juzgamiento, deben contribuir a otorgar efectiva vigencia a los derechos fundamentales, porque el proceso penal no agota el conjunto de sus objetivos en la sola satisfacción de un propósito de eficacia, sino que está abocado a cumplir la doble misión de dotar al poder estatal de medios adecuados para establecer la verdad y administrar pronta y cumplida justicia, garantizando, a la vez, el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales" (Sentencia C-395/94).

Para la Corte Constitucional, lo mismo que para la Corte Suprema de Justicia, es clara la compatibilidad entre los elementos esenciales de un proceso acusatorio y la finalidad perseguida por el Estado mediante el ejercicio de la acción penal, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional. Por lo tanto, resulta de competencia legal, y no constitucional, la adopción de una política criminal y la consecuente regulación procesal necesaria para su aplicación, teniendo el legislador amplia libertad para definir dichos procesos.

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-609/96, Magistrados Ponentes: Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

4. COMPARACION NACIONAL E INTERNACIONAL ENTRE MODELOS PROCESALES PENALES

ESQUEMAS PROCESALES

EL PROCESO PENAL COLOMBIANO

1.1 Esquema Vigente

INVESTIGACIÓN PREVIA Fiscalía General de la Nación Organismos con facultades de Policía Judicial.	**INVESTIGACIÓN** Fiscalía General de la Nación	**JUZGAMIENTO** Jueces y Magistrados penales Corte Suprema de Justicia
Conocimiento del Delito (notitia criminis), Denuncia Penal o de Oficio.	*Vinculación al Proceso Penal* *a. Indagatoria* *b. Declaratoria de Persona Ausente*	*Abocamiento*
Investigación Preliminar para determinar la ocurrencia de los hechos y las circunstancias de realización, así como los presuntos responsables o personas vinculadas.	*Definición de Situación Jurídica* *a. Imposición de Medida de Aseguramiento* *b. Negación de Imposición de Medida de Aseguramiento*	*Preparación de la Audiencia Pública de Juzgamiento*
Resolución de Apertura de Instrucción o Resolución Inhibitoria	*Práctica de Pruebas*	*Verificación de Presupuestos Procesales y Práctica Excepcional de Pruebas*
	Calificación del Mérito del Sumario *a. Resolución de Acusación* *b. Resolución de Preclusión*	*Audiencia Pública de Juzgamiento*
		Sentencia *a. Condenatoria* *b. Absolutoria*

1.2 Nuevo Esquema

INVESTIGACIÓN Autoridades de Policía, Organismos de Investigación y Fiscalía General (Fase Secreta)	**FASE INTERMEDIA** Juez de Garantías y Fiscalía General (Fase Pública)	**JUICIO ORAL O PLENARIO** Juez del Plenario, Tribunal colegiado (Fase Pública)
Notitia criminis	*Audiencia Preliminar*	*Acusación*
Técnicas de investigación policiales	*Corroboración de las Hipótesis Investigativas*	*Preparación de Audiencia Formulación de Estipulaciones y Descubrimiento Pleno de Prueba*
Aplicación Excepcional de Facultades Judiciales	*Aplicación de Medidas Cautelares*	*Conferencia con Antelación al Juicio y Formas de Terminación Anticipada*
Actuación Administrativa-Policiva sin limitación temporal salvo prescripción.	*Aseguramiento de Medios de Prueba Mediante Su Práctica Anticipada*	*Pronunciamiento del Juez*
		JUICIO ORAL
		Sentenciamiento
Duración 30 días	*Duración 30 días*	*Duración 60 días*

2. EL NUEVO PROCESO PENAL VENEZOLANO *

FASE DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR	FASE INTERMEDIA	FASE DEL JUICIO ORAL
Ministerio Público y Juez de Control de la Investigación para las actividades de contenido judicial.	Juez de Control de la Investigación	Tribunal mixto a. Presidente del Tribunal b. Jueces Colegiados Profesionales c. Jueces Legos
Notitia Criminis	*Terminación anticipada*	*Preparación del debate*
Acusación	*Audiencia Preliminar*	*Debate*
Ejercicio del Principio de Oportunidad		*Deliberación de las pruebas*
Comparecencia del Investigado		*Sentencia*

* **Magaly Vásquez G. y Jesús María Manzaneda Mejía.** El Nuevo Proceso Penal Venezolano. Editorial Texto, c.a.

3. EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO *

INICIO DEL PROCEDIMIENTO Actitudes que puede asumir el Ministerio Público.	INVESTIGACIÓN	ACUSACIÓN Audiencia de Preparación del Juicio Oral
Inicio del Procedimiento	*Ministerio Público formaliza la instrucción contra imputados*	*Cierre de Investigación* *a. Sobreseimiento* *- Definitivo* *- Temporal* *b. Acusación* *- Procedimiento abreviado (6)* *- Audiencia de preparación del Juicio Oral* *v JUICIO ORAL* *- Recurso Extraordinario* *- Casación*
Ministerio Público recibe antecedentes	*Salidas Alternativas* *a. Suspensión Condicional* *b. Acuerdos Preparatorios* *Diligencias de Investigación (4)* *- Cierre de Investigación* *Medidas Cautelares (5)* *a. Cierre de Investigación*	
Ejercicio de Oportunidad (1) *Facultad de no Investigar (2)* *Archivo Provisional (3)* *Apertura de Investigación*		

(1) Los fiscales del Ministerio Público podrán no iniciar la persecución penal cuando se tratare de un hecho que, por su insignificancia, no comprometiere gravemente el interés público.
(2) Cuando los hechos relatados en la denuncia no fueren constitutivos de delito o cuando de los antecedentes se pueda establecer que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del imputado (facultad actualmente concedida al juez).
(3) Cuando no aparecieren antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.
(4) Las diligencias que importen afectar derechos fundamentales, requerirán autorización judicial.
(5) Deberán decretarse siempre por el juez de control de la instrucción.
(6) El juez de control de la instrucción falla con base en los antecedentes acumulados hasta el momento, a petición del Ministerio Público y con acuerdo del acusado, en audiencia oral. El procedimiento abreviado sólo procede cuando la pena a imponer no exceda de cinco años.

* **Ministerio de Justicia,** Lineamientos Generales de la Reforma Procesal Penal. Septiembre de 1996, Segunda Edición.

4. EL PROCESO PENAL EN ALEMANIA *

PROCEDIMIENTO PREPARATORIO Ministerio Fiscal (Policía) Intervención ocasional de órgano jurisdiccional (juez investigador).	FASE INTERMEDIA Organo Jurisdiccional	PROCEDIMIENTO PRINCIPAL Organo Jurisdiccional
Comisión del Delito - Denuncia - Apertura de Investigaciones	*Escrito de Acusación*	*Vista Preparación* - *Auto de Apertura*
Práctica de Investigaciones	*Comunicación al Acusado*	*Vista Principal* - *Interrogatorio del Acusado (personal)* - *Lectura Frase de Acusación* - *Interrogatorio del Acusado (Sobre la Causa)* - *Práctica de las Pruebas* - *Informes Finales* - *Ultima Palabra al Acusado* - *Deliberación y Votación de la Sentencia*
Adopción de Medidas Cautelares	*Eventuales Reclamaciones*	*Publicación de la Sentencia*
Conclusión	*Eventuales Pruebas*	

* **Juan Luis Gómez Colomer,** El Proceso Penal Alemán. Introducción Y Normas Básicas. Editorial Bosch. Barcelona, España, 1985

5. EL PROCESO PENAL ITALIANO *

INDAGACIÓN PRELIMINAR		DEBATE
Ministerio Público	Juez de Indagación Preliminar	Juez del Debate
Indagación preliminar Ministerio Público y Policía Judicial - *Solicitud de Archivo*	- *Ordena Archivo* - *Devuelve para que se formule acusación*	*Actos Preliminares*
		Audiencia en el Debate
Formula Acusación	*Audiencia Preliminar* - *Sentencia de Improcedibilidad* - *Decreto de citación a Juicio*	*Instrucción*
Solicitud de Incidente Probatorio	- *Incidente Probatorio*	*Conclusiones*
Clausura de Indagación		*Sentencia* *a. De sobreseimiento* - *De improseguibilidad* - *Absolutoria* *b. Condenatoria* - *Consecuencias Civiles – Confiscación*

* **Fabio Espitia Garzón.** Código de Procedimiento Penal Italiano. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1991.

6. EL PROCESO PENAL PUERTORRIQUEÑO*

INVESTIGACIÓN	VISTA PRELIMINAR (DELITOS GRAVES)	ACUSACION ARCHIVO	VISTA DE SUPRESION DE EVIDENCIA	JUICIO ORAL		SENTENCIAMIENTO
				Con Jurado	Sin Jurado	
Policía: Investigación	*Policía: Apoya la investigación y la pretensión del Ministerio Fiscal*		*Vista para determinar si hay estipulaciones*	*Sorteo* *** *Selección*		*Informe Previo de Sentencia*
Ministerio Fiscal: Determina si procede solicitar arresto o ir directamente a la vista preliminar (delitos graves)	*Ministerio Fiscal: Revisa la prueba y la presenta a la consideración del juez del Tribunal de Primera Instancia para su determinación de si es procedente la acusación*	*Ministerio Fiscal: Tiene discresionalidad para elevar el escrito de acusación o archivarlo.*	*Conocer o complementar los temas del derecho a Juicio Rápido si no hay persona detenida.*	*a. Apertura b. Interrogatorios c. Contrainterrogatorios d. Argumentación de Cierre*		*Petición del Reo y de la Defensa*
Juez del Tribunal de Primera Instancia: a. Si media solicitud de registro / allana-miento b. Causa probable arresto	*Juez del Tribunal de Primera Instancia Luego de escuchar y revisar la prueba, determina si procede la acusación*	*Juez del Tribunal de Primera Instancia: No tiene futura injerencia sobre la decisión del Ministerio Fiscal*	*Oportunidad para determinar la legalidad de la prueba a presentar durante el juicio oral.*	*Si hay Jurado: a. Deliberación b. Lectura del Fallo del Jurado*		*Práctica de Pruebas y lectura de la Sentencia*
Fase Secreta / no interviene la defensa, salvo para el arresto.	*Fase Pública / Si puede intervenir la defensa pero la información del Ministerio Fiscal no le es suministrada en su totalidad.*	*Fase Pública/ Una vez conoce la acusación, tiene derecho a toda la información que posea el Ministerio Fiscal.*	*Fase Pública a solicitud de la defensa* ***** *Reunión a puerta cerrada con el juez y las partes para las estipulaciones.*	*Fase Pública con intervención de la prensa (limitada)*		*Fase Pública (ante la víctima si lo desea)*

* Utilizado como ejemplo de una jurisdicción latina con experiencia e influencia del sistema Acusatorio de los Estados Unidos. Véase «Las Reglas de Procedimiento Criminal», Editorial Forum, San Juan de Puerto Rico, 1995.

ANEXO 2

"PROPUESTAS PARA EL CAMBIO" EN MATERIA DE JUSTICIA

PROGRAMA DE JUSTICIA*

Tema	Programa de Acción	Actividades Recomendadas por la C.E.J.
Prevención contra la droga (N° 7)	*Vigencia de los mecanismos de cooperación judicial internacional para narcotráfico y lavado de activos*	- Ingresar a Estrasburgo/90 - Presentar nuevamente el proyecto de ley revisado sobre cooperación internacional. - Presentar proyecto de Estatuto Nacional de Sustancias Controladas. - Separar definitivamente la extinción de dominio del ámbito penal. - Fortalecer la Dirección Nacional de Estupefacientes para adelantar los procedimientos de extinción de dominio. - Crear la unidad de inteligencia financiera. - Coordinar tareas del DAS y la Policía Nacional con la Dirección Nacional de Estupefacientes. - Implementar mecanismos de "agente encubierto" y "entrega vigilada". - Fortalecer la aplicación de una política preventiva de lavado de activos.
"Manos limpias" en dineros públicos (N° 9)		- Tipificar delito de enriquecimiento ilícito de particulares, sin importar que el delito sea o no delictivo. - Reglamentar aplicación extraterritorial de la ley penal colombiana para enfrentar conductas por parte de las multinacionales. - Propiciar extradición activa para los casos de corrupción ya sea de funcionarios como de particulares dentro o fuera de Colombia. - Reasignar competencias de juzgamiento de altos funcionarios de

* Programas de acción contenidos en el documento "Diez propuestas para el cambio".

Tema	Programa de Acción	Actividades Recomendadas por la C.E.J.
Recuperar la Seguridad ciudadana (N°8) Lo que significa fortalecimiento de la justicia para mayor agilidad, simplicidad, transparencia, credibilidad y participacion, reduciendo la impunidad	***(1) Reformular la política criminal del Estado para hacer énfasis en los factores de violencia.***	las tres Ramas del Poder Público. 1.1 Diseñar e implementación de un Consejo Superior de Política Criminal de Primer Nivel [Pres. de la República] [CSPC]. 1.2 Hacer énfasis en la rentabilidad social del gasto público en prevención. 1.3 Privilegiar los esfuerzos estructurales para identificar y evaluar factores que desencadenan la criminalidad, la violencia doméstica y la juvenil.
	(2) Poner fin al delito organizado.	2.1 Atacar el apoyo financiero de las organizaciones criminales mediante incautación de bienes y aplicación de ley de extinción de dominio. 2.2 Perseguir en forma ejemplarizante el lavado de activos, mediante la aplicación efectiva de las penas privativas de la libertad y pecuniarias. 2.3 Reformular "Política de Sometimiento" para adecuarla a su auténtico propósito de desarticular la organización criminal de abajo hacia arriba. 2.4. Construir cárceles especiales con pabellones de alta seguridad. Apoyo inversión privada. 2.5 Fortalecer las acciones cooperación judicial internacional, incluida la extradición
	(3)Acercar la justicia a la comunidad	3.1 Estudiar creación de unidades de justicia rápida y cercana: - Juez Penal Municipal - Insp. Policía - Unidad Inv. F.G.N. (Local) - Centro de conciliación - Justicia de Familia. 3.2 Establecer URI en la F.G.N. especializadas en los delitos de mayor impacto social. 3.3 Reformar proceso penal para introducir plenamente la oralidad y la participación de la comunidad como testigos de la

Tema	Programa de Acción	Actividades Recomendadas por la C.E.J.
	(4)Reforzar y descentralizar la policía urbana.	transparencia de los procedimientos. 4.1 Liberar a la Inspección de Policía de la atención de los despachos Comisorios. 4.2 Fomentar la creación de cuerpos de policía de barrio, con el grupo de los municipios interesados.
	(5) Implementar un sistema de grupo a las víctimas de violencia doméstica.	5.1 Hacer seguimiento de las agresiones en casos de violencia doméstica. 5.2 Apoyar la intervención directa protectora y orientadora de las víctimas de la violencia doméstica. 5.3 Desarrollar unidades de fiscalías especializadas. 5.4 Introducir penas accesorias.
	(6) Desarrollar una labor preventiva integral contra el delito.	6.1 Implementar programas educativos a nivel escolar y a través de los medios de comunicación. 6.2 Ajustar el sistema de recompensas y rebajas penales. 6.3 Desarrollar planes de alerta frente a ciertos tipos de criminales. 6.4 Profundizar las investigaciones interdisciplinarias sobre delincuencia violenta, particularmente referida a homicidios. 6.5 Crear programa nacional "prevención de delitos" desarrollando una red nacional.
	(7) Reducir la "Inflación Normativa".	7.1 Recopilar las leyes penal, procesal penal y penitenciarias vigentes para simplificarlas 7.2 Introducir reformas puntuales requeridas para la implementación de la política criminal en administración de justicia. 7.3 Desarrollar un programa de divulgación de la nueva normatividad penal. 7.4 Fortalecer procesos de capacitación 7.5 Profundizar en la búsqueda de los recursos necesarios para la

Tema	Programa de Acción	Actividades Recomendadas por la C.E.J.
	(8) Vigorizar los sistemas alternos de solución de conflictos.	aplicación del principio de oralidad 8.1 Reducir la dilación de los procesos, mediante procedimientos más ágiles y simples, donde predomine la oralidad [nuevo C.P.P.] 8.2 Fortalecer el arbitraje y la conciliación, introduciendo la conciliación extrajudicial en materia penal.
	(9) Replantear la función social del proceso penal y de las penas.	9.1 Construir cárceles que cumplan indicaciones o guías mínimas estipulaciones internacionales (respeto por los derechos humanos de los reclusos). 9.2 Modificar la ley de alternatividad penal.
	(10) Organizar los sistemas de investigación penal del Estado.	10.1 Fortalecer capacidad investigativa de la F.G.N. especialmente en lo referente a técnicas de investigaciones y prueba científica. 10.2 Reestructurar organismos que cumplen funciones de policía judicial. 10.3 Implementar una política de ampliación de capacidades en la recuperación de las pruebas de la policía judicial, capacitación y dotación de equipos necesarios